



O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas na Bolívia: Tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania¹

Caroline Cotta de Mello Freitas

Introdução

A *Constitución Política del Estado*² boliviana incorporou integralmente a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007; para além desse fato, mudou o epíteto do país para Estado Plurinacional de Bolívia. Ao reconhecer os direitos dos povos indígenas e se intitular um Estado Plurinacional, o país passou a enfrentar o de-

safio de construir um novo marco jurídico-institucional para o Estado e tornar operativos os direitos que reconheceu em sua carta magna.

Este texto consiste em uma reflexão sobre a normativa boliviana, inspirada na Declaração de Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas (2007), e se a experiência de construção das autonomias indígena originário camponesas³ (AIOC) caracterizaria um processo de descolonização das formas estatais ou indicaria uma atualização de mecanismos de controle destas populações por parte do Estado⁴, que, em episódios recentes na Bolívia, optou por ignorar os princípios pluralistas previstos na CPE. A intenção é propor o debate acerca da legislação que rege a instituição do regime de autonomias indígena originário camponesas e o modo como esta tem se dado, questionando seu rompimento ou não com antigas formas de controle das populações indígena originário camponesas (IOC). Assim, entendendo que o debate que se trava na Bolívia contribui para a reflexão sobre as possibilidades e limites de transformação no modo como os Estados lidam com os direitos indígenas e processos de descentralização política, a ideia é propor uma reflexão acerca de um projeto de transformação da forma Estado-nação e constituição de engenharias institucionais e políticas alternativas a esta, apontando as tensões e refletindo sobre os possíveis limites encontrados na experiência boliviana.

Para esta discussão, utilizaremos a CPE, promulgada em 7 de fevereiro de 2009, a *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* “Andrés Bóna-ñez”⁵, promulgada em 19 de julho de 2010 e, também, dados obtidos em campo, em especial por meio de entrevistas com ex-assessores e membros de CONAMAQ⁶ (*Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*), entre agosto de 2009 e junho de 2010, sobre como a implementação deste conjunto de normativas está sendo percebida pelos movimentos sociais indígenas bolivianos.

A Nova Constituição Política do Estado boliviano – Avanços e percalços

Foi o conjunto de movimentos indígenas que, já em 1996, começou a reivindicar explicitamente a convocação de uma assembleia constituinte e a elaboração de uma nova constituição na Bolívia. Após

anos de crise e convulsão social nos primeiros anos do século XXI⁷, as mobilizações dos movimentos indígenas atingiram seu ápice em março de 2005, quando Carlos Mesa, sucessor de Gonzalo Sanchez de Lozada, renunciou. Foram convocadas eleições em dezembro de 2005, estas foram vencidas por Evo Morales – García Linera e, em 5 de março de 2006, foi promulgada a *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*⁸.

Por ocasião da Assembleia Constituinte, os movimentos indígenas conformaram, em 2006, o chamado *Pacto de Unidad*, para garantir que teriam maior poder de negociação neste contexto (Schavelzon, 2010). Dentre as principais propostas feitas pelo Pacto de Unidade, está aquela sobre o Estado Plurinacional. É preciso salientar que as reivindicações e propostas dos movimentos indígenas, apresentadas pelo Pacto de Unidade, representam uma aposta na construção de um Estado que reconheça em seu interior o co-governo institucional e territorial de distintos sujeitos políticos. Seria um Estado de consorciação, em que as coletividades políticas opinam, expressam seu acordo e tomam decisões sobre as questões centrais do Estado. Parte da reflexão realizada no âmbito do Pacto de Unidade foi que nos Estados formados sobre a base de estruturas políticas e territoriais coloniais, como no caso da Bolívia, o ordenamento territorial deveria ser assimétrico; ou seja, combinar entidades territoriais organizadas com base no Estado colonial e republicano (com um modelo próximo aos mecanismos de descentralização política e administrativa); com entidades territoriais organizadas com base no direito à autodeterminação dos povos de existência prévia à conformação do Estado moderno (Garcés, 2009).

É importante ressaltar que, na Bolívia, a demanda por autodeterminação e pelas autonomias tem sido formulada pelas organizações *indígena originário campesinas* com o fim de recuperar terra e território, e de poder decidir sobre recursos naturais em uma perspectiva dupla: enquanto direito territorial dos povos indígenas, e enquanto recursos que pertencem “a todos os bolivianos e todas as bolivianas”. Por meio de sua proposta constitucional, que foi parcialmente incorporada ao texto da nova carta magna, os povos *indígena originário campesinos* não empreenderam uma luta contra o Estado, mas uma luta pela construção de outro Estado. Em defesa da construção de um Estado boliviano que supere a discriminação histórica e a exclusão a que foram submetidos

os povos indígenas desde a instauração da vida colonial-republicana (Garcés, 2009: 183).

O Artigo 1 da CPE define o país da seguinte maneira: “*Bolívia se constitui como um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia se funda na pluralidade e pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país.*” Este artigo reitera que a Bolívia se funda no pluralismo, seja político, jurídico, cultural etc.; e que, portanto, é plurinacional e intercultural, algo novo e fundamental para o desenho da “refundação” do país.

O texto da Constituição boliviana de 2009 indica que o que se tem com a promulgação da carta magna é a consolidação do “ideal republicano” de igualdade de direitos, e todo esse marco jurídico se estabelece num contexto de revisão do “pacto nacional” boliviano. Isto é, em um momento em que se busca criar as condições para o reconhecimento e vigência de múltiplas formas de organização social e de governo no interior de um mesmo marco estatal. O que se pretende é construir um Estado que tenha uma arquitetura jurídica que permita ao conjunto de nações que compõem o Estado boliviano igualmente se expressarem e viverem de acordo com seus modos de organização, formas de pensar e entender o mundo. Assim, a especificidade do que se tenta construir na Bolívia está na busca de um novo paradigma de gestão da população e das relações sociais, entendidas como também relações “inter-nações”; se busca construir um Estado capaz de gerir, reconhecendo igual estatuto de legitimidade e validade, distintas formas de organização jurídica, política, educacional etc., que caracterizam as distintas nações que o compõem. O *Estado Plurinacional de Bolívia* se caracteriza por prever pluralismo nos seguintes níveis: jurídico; cultural e linguístico; econômico e, por fim, político.

É importante destacar que os povos indígenas bolivianos não reivindicam independência, mas diferentes formas de autodeterminação e relação com o órgão central, o Estado boliviano. Do ponto de vista dos movimentos indígenas bolivianos, interessa que o Estado boliviano reconheça e estabeleça relações simétricas com os governos indígenas, pautados por regras e formas de organização comunitárias, supostamente ancestrais.

O pluralismo jurídico se expressa no reconhecimento de duas jurisdições, uma ordinária e outra indígena, com o mesmo status. Isto é, a Justiça Comunitária, suas práticas, procedimentos e costumes, característicos das comunidades IOC, são reconhecidos como mecanismos legítimos de resolução de conflitos.

O pluralismo econômico se expressa pelo reconhecimento de quatro formas de propriedade: privada, pública, cooperativa e comunitária. A propriedade cooperativa não tem base territorial indígena, se encontra principalmente em áreas urbanas. Especialmente em regiões mineiras, onde os trabalhadores da mineração, que foram demitidos no período de crise dos preços de minério (como estanho) ou em consequência das políticas de privatização (nos anos de 1990), criaram cooperativas a fim de continuar trabalhando na mineração. Em geral, tais cooperativas, que são em torno de 400 mil na Bolívia, são pobres e mal garantem a sobrevivência dos trabalhadores (Mayorga, 2014). O reconhecimento da propriedade cooperativa significa o reconhecimento de um setor que foi historicamente fundamental para as mobilizações sociais e políticas que conduziram Evo Morales à presidência. Já a propriedade comunitária se encontra na área rural, é característica das populações *indígena originário camponesas*. Possui fortes traços culturais tradicionais, se baseia em uma economia organizada conforme o princípio de reciprocidade⁹, com circulação de ajuda comunitária para a produção agrícola e é pouco orientada para uma produção que vise o mercado. Tal produção comunitária está ligada a uma forma de organização do poder interno que é rotativa, a um processo de tomada de decisões realizado em assembleias. A propriedade comunitária sempre fez parte da economia boliviana, mas só foi formalmente reconhecida com a nova CPE.

O pluralismo cultural e linguístico se expressa pelo reconhecimento de trinta e seis línguas nativas como idiomas oficiais, junto ao espanhol. Não apenas o *quechua* e o *aymara*, que correspondem aos dois maiores grupos indígenas, mas também línguas de populações indígenas das terras baixas foram reconhecidas. O reconhecimento das línguas indígenas como oficiais abre caminho ao pluralismo cultural, que supõe o reconhecimento das culturas originárias em todas as suas dimensões, de modo que se possa, por exemplo, transformar também a educação, com vistas à elaboração de um sistema educacional intercultural.

O pluralismo político boliviano se caracteriza por uma diferença em relação ao que prevêm as recentes constituições do Equador (2008) e da Venezuela (1999). No caso boliviano, não só foram incorporadas as instituições da democracia participativa para ampliar a democracia representativa, como a incorporação do mecanismo de referendo popular, mas se incorporou também a assembleia, o *cabildo*¹⁰ e a consulta prévia. Deste modo, além da democracia representativa e participativa, reconhece-se a democracia comunitária. Segundo Mayorga (2014), podemos denominar a combinação destas três formas de democracia como um “modelo de democracia intercultural”, que seria o correlato do Estado Plurinacional em termos de modelo de democracia. A Bolívia possui um Parlamento Bicameral, cinco por cento dos deputados deve ser de origem indígena, cumprindo a regra da *circunscrição indígena* que visa garantir representatividade a ditas populações nos órgãos legislativos do país. Contemporaneamente se discute, com base nos dados do Censo de *Población y Vivienda*, realizado em 2013, se este número deveria ser alterado para 15 por cento ou 36 por cento dos deputados. É importante notar que existe uma parcela de deputados que são eleitos por sua pertença identitária e isto não provoca qualquer dualismo representativo. A organização política do país conta com os governos departamentais (o país é dividido em nove departamentos) e também existem cotas étnicas nas assembleias departamentais; estas podem ser de cinco, dez ou quinze por cento de assentos reservados para representantes de povos indígenas. Em alguns casos, estes representantes indígenas podem ser eleitos de acordo com os usos e costumes de suas comunidades. Assim, na Bolívia existe representação via identidade étnica no Parlamento, na Câmara de Deputados e nas Assembleias Departamentais, isto é, em todas as instâncias do legislativo. No que diz respeito ao nível municipal, a representação de povos indígenas se estabeleceu muito antes, desde 1995, com a implementação da *Ley de Participación Popular*¹¹; também existem três níveis de governo sub-nacional: o departamento, o município e a autonomia indígena originária camponesa.

Assim, a lógica do Estado Plurinacional se basearia no reconhecimento da diversidade das culturas, das instituições, das civilizações, dos idiomas, em iguais condições e como complementares, como promotoras de enriquecimento de todos aqueles que compõem o Estado em questão. Desse modo, o Estado Autônomico seria uma espécie de

consequência do Estado Plurinacional. Pois, ao se reconhecerem as múltiplas nações que compõem o Estado, serão reconhecidas também as múltiplas maneiras de estas se organizarem política, jurídica e economicamente, por exemplo. Isso implica, segundo García Linera, ao discorrer sobre o caso boliviano, em *“garantir mediante uma concepção pactista do poder, a convivência mediante a articulação da pluralidade na unidade política comum de uma sociedade diferencial, isto é, que existem comunidades nacionais e outras que não são. O primeiro passo para isso é a outorga de autonomias regionais por comunidade linguística e cultural com distintos graus de autogoverno político, dependendo da densidade política e extensão das identidades culturais demandantes. Entendemos como autonomia um arranjo institucional que ‘delimita uma entidade ou uma série de entidades de caráter regional com administração própria dentro de um Estado, de maneira que tenham responsabilidades explícitas na elaboração de políticas em um ou mais âmbitos de tipo político, econômico ou cultural (...). O objetivo da autonomia territorial é ceder responsabilidades sobre matérias específicas e, em alguns casos, permitir um certo grau de autodeterminação a um grupo que constitui a maioria dentro dos limites de uma determinada região’.*” (Gruner, Wolf apud García Linera, 2004: 37, 38) É interessante salientar que o trecho citado é de um texto de García Linera publicado em 2004, isto é, cinco anos antes da promulgação da CPE. E se é fato que parte das ideias expressas na citação coincide com reivindicações de grupos indígenas e grupos mestiços, e que muitas outras reivindicações destes grupos foram atendidas no novo texto constitucional boliviano, também é que, após cinco anos da promulgação da nova constituição, as dificuldades para regulamentar os direitos que foram reconhecidos na CPE, tão fundamentais como o próprio texto constitucional, e, conseqüentemente, implantá-los, é ainda objeto de intensos debates.

O processo de construção das regulamentações que visam a dar conta dos “espaços vazios” (Schavelzon, 2010) que foram deixados no texto constitucional tem sido objeto de intensas disputas. Em muitos momentos, o que se percebe é a recuperação dos mecanismos de refuncionalização das “estruturas coloniais de longa duração” (Rivera, 1993), o que acaba consistindo em uma reativação dos discursos e mecanismos daquilo que os movimentos indígenas identificam como “colonialismo interno”, pondo em xeque a “descolonização” proposta pelo *Processo de cambio*, empreendido por Morales-García Linera, e

fazendo com que, pouco a pouco, os discursos indígenas voltem a se tornar mais duros e combativos. Ocorre que os tradicionais discursos associados aos detentores do poder, às elites, pautados por representações depreciativas dos indígenas e mestiços, ainda são mobilizadores e operam como forte oposição aos discursos dos movimentos indígenas, pautados pela defesa da incorporação da dimensão comunitária ao Estado boliviano e à concessão de autonomias, tanto em termos territoriais quanto políticos, aos povos e nações *indígena originário camponesinos*.

A autonomia possível: CPE e seus detalhes

A CPE 2009 é a primeira constituição boliviana que reconhece as nações e povos *indígena originário camponesinos* (NeP IOC) e os leva em consideração em diversas de suas partes. Nessa Constituição, a figura jurídica da autonomia IOC ocupa um lugar muito especial para os povos que seguem vivendo em seus territórios, na área rural.

Para compreender como está prevista a autonomia *indígena originário camponesina* (AIOC), é fundamental levarmos em consideração o que diz o Artigo 2º da CPE, segundo Albó (2010 b: 356), este artigo, por seu caráter fundacional e organizador, é o princípio que sustenta a noção de autonomia *indígena originário camponesina* em todo o texto da CPE. O artigo afirma que:

Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígena originário camponesinos e seu domínio ancestral sobre seus territórios, garante-se sua livre determinação no marco da unidade do Estado, que consiste em seu direito à autonomia, ao autogoverno, a sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas entidades territoriais, conforme esta Constituição e a lei.

Livre determinação, autogoverno e autonomia. O mais amplo desses três conceitos é o de livre determinação, eventualmente chamado de autodeterminação, que aparece no Artigo 30, Parágrafo II, Inciso 4. Este artigo afirma: Direito à livre determinação e territorialidade. Por livre determinação podemos compreender o direito de um povo a decidir suas próprias formas de governo, buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural e organizar-se livremente, sem ingerências

externas e conforme o princípio de igualdade (Albó, 2010 b: 358). Para compreender melhor a relação com os outros termos, no contexto das NeP IOC¹², é útil lembrarmos o artigo 3º da *Declaração das Nações Unidas* (2007), que afirma: “*Os povos indígenas têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, determinam livremente a sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.*” O que propõe a CPE, na Terceira Parte (artigos 289-296 e 303-304), para o exercício do direito à livre determinação, é o estabelecimento de certos níveis de autonomia ou autogoverno no interior de um Estado unitário, seguindo o que recomenda a *Declaração das Nações Unidas* em seu artigo 4º: “*Os povos indígenas no exercício do seu direito a livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, assim como os meios para financiar suas funções autônomas.*” Como podemos observar, autonomia e autogoverno são tomados quase como sinônimos (Albó, 2010 b: 359). Entretanto, esse artigo esclarece que essa autonomia ou autogoverno se dá em relação a “assuntos internos e locais”, assuntos que se referem, como no Artigo 2º da CPE, ao pleno desenvolvimento do direito a sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas entidades territoriais.

A Terceira Parte da CPE é, então, dedicada à “estrutura e organização territorial do Estado”. Nela são discutidos os processos autonômicos, incluindo as autonomias *indígena originário campesinas* [AIOC]. O artigo 289 define a AIOC como: “*o autogoverno das nações e povos indígena originário camponeses, cuja população compartilha território, cultura, história, línguas, e organizações ou instituições jurídicas, políticas, sociais e econômicas próprias*”. Essa definição entende a autonomia como autogoverno, o qual se baseia sobre um determinado território onde vive uma nação ou povo IOC. Por sua vez, território é entendido como uma jurisdição geográfica sobre a qual se exerce o autogoverno, podendo o povo ou nação em questão ter ou não a propriedade coletiva dessas terras, pois isso não é essencial para poder ser uma AIOC. Mas a ideia é que a noção de autonomia deve ser flexível para dar conta da realidade de povos que, eventualmente, tenham perdido sua língua (como o caso de alguns grupos das terras baixas) ou vivam em cidades (como em muitas das grandes cidades bolivianas), o que não deve ser entendido como indicativo de que deixaram de ser indígena originários (Albó, 2010 b: 361).

Assim, de acordo com a CPE boliviana, e seu Artigo 291, Parágrafo 1º, são três as principais vias pelas quais se pode alcançar a AIOC: “São autonomias indígena originário camponesas os territórios indígena originário camponesinos [TIOC], os municípios, e regiões que adotam tal qualidade de acordo com o estabelecido nesta Constituição e a lei.”

A Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bábñez”

A CPE boliviana, ao enfatizar os direitos coletivos, além de indicar uma mudança no marco jurídico do país, abriu, dentre outras, a possibilidade de reconhecimento pleno da autonomia indígena, com estatuto próprio e normas próprias de funcionamento. De fato, a CPE introduziu duas novidades fundamentais no que diz respeito aos direitos indígenas: de um lado, as circunscrições especiais indígenas, que são uma medida de discriminação positiva destinada a dar representação política às minorias étnicas (conforme mencionamos no início do texto) e, de outro lado, a autonomia *indígena originário camponesa* que é a figura que adota o texto constitucional para dar viabilidade ao direito à livre determinação, reconhecido na *Declaração* de 2007 e incorporado na CPE. Essas duas inovações, consideradas fundamentais para a construção de um Estado Plurinacional, no entanto, têm sido ameaçadas por intensas disputas tanto no campo político como no que diz respeito à criação de um marco legal que lhes dê suporte.

Tais disputas se tornaram evidentes ao longo da campanha eleitoral de dezembro de 2009 (em que foram eleitos o presidente e o vice-presidente, representantes da *Asamblea Legislativa Plurinacional*, foram realizadas as consultas, referendos, sobre autonomias indígenas em algumas localidades e sobre a autonomia regional para o Chaco) e as eleições de abril de 2010 (quando foram escolhidos governadores, assembleístas departamentais, prefeitos e conselheiros municipais). Em ambas as circunstâncias, os debates sobre a autonomia foram intensos e confusos, indicando que não existia clareza sobre o que esta significa em qualquer dos níveis reconhecidos pela CPE.

A definição de autonomia encontrada na página web do *Ministério de Autonomías* boliviano é: “As autonomias não são outra

coisa que um processo de descentralização político-administrativa de unidades territoriais, que existem ou se organizam no interior do território boliviano. Estas se organizam, modificam ou delimitam pela vontade democrática da maioria de seus habitantes (Art. 269, II). Podemos resumir que a autonomia é a capacidade de se governar e se regulamentar a si mesmo” (<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/autonomias>). Essa definição simplificada de autonomia é absolutamente consoante com o previsto na Declaração de 2007 e na CPE. Em poucas palavras, explicita o entendimento do órgão governamental acerca das implicações e consequências do reconhecimento do direito à autonomia para a organização do Estado boliviano. Trata-se de descentralização político-administrativa.

No entanto, a própria existência de um Ministério de Autonomias consiste em uma espécie de oxímoro. É evidente que alguma normativa para a constituição das autonomias, em seus distintos níveis, é importante, mas a questão é observar que, ao que tudo indica, a constituição da autonomia passou a consistir em um “modelo”, muitas vezes orientado pela chancela do Estado Plurinacional. Como exemplo, citamos o caso de Jesús de Machaca¹³. Na medida em que o processo de constituição da autonomia nessa localidade foi reconhecido como um caso bem-sucedido, este passou a ser tomado como referência do “modo de fazer” autonomia, quando, na verdade, em vez de um modelo, é apenas o resultado do desenvolvimento dos distintos grupos político-identitários, de suas disputas e das saídas que pouco a pouco encontraram para solucionar as questões práticas que se lhes apareciam.

É inegável que, apesar das críticas que caibam ao conteúdo da LMAD, a regulamentação que esta propõe, por mais que parcelas dos movimentos sociais indígenas, como setores do CONAMAQ, sejam bastantes críticas à sua forma final, definiu um conjunto de questões que até sua promulgação eram ainda mais nebulosas, como, por exemplo, a questão do regime econômico e financeiro, as fontes de financiamento das autonomias e o funcionamento das competências de cada nível autônomo. Não se pode negar, portanto, que a promulgação da LMAD foi um importante avanço para o debate sobre a operacionalização das autonomias na Bolívia. A LMAD é fundamental, porque é ela que permitirá delinear a nova estrutura do Estado Plurinacional. Está enquadrada na terceira parte da CPE, e tem por objeto regular o regi-

me de autonomias e as bases da organização do Estado Plurinacional da Bolívia. Seu âmbito de aplicação está nos órgãos centrais, no nível do Estado, e nas entidades territoriais autônomas. A LMAD regula os procedimentos para a elaboração de Estatutos autônômicos e *Cartas orgânicas municipais*, o regime econômico financeiro, a coordenação entre o nível central e as entidades territoriais descentralizadas e autônomas, e a transferência e delegação de competências. No que diz respeito às questões econômicas e financeiras, a lei determina as fontes de financiamento das autonomias, além de estabelecer os critérios para a construção progressiva do pacto fiscal e criar um fundo chamado *Fondo de Producción y Solidaridad*. Este funcionará como um mecanismo que permitirá coordenar os esforços, iniciativas e recursos ao nível central do Estado com todas as autonomias, para promover projetos produtivos e estratégicos e que também deverá se traduzir em um mecanismo de solidariedade para compensar aqueles governos que se encontrem em situação de desvantagem econômica.

Entretanto, se existem casos animadores, como o de Jesús de Machaca, mencionado anteriormente, e muito se tenha avançado graças à promulgação da LMAD, temos que, na medida em que o Estado é “autônômico”, a existência de um ministério e de uma regulamentação das autonomias, por meio de dita lei, tem se mostrado uma espécie de “camisa de força”. Os processos de constituição de autonomia, autogoverno, livre determinação e autodeterminação devem se dar de acordo com espécies de “cartilhas”¹⁴. Estas existem, elaboradas por organizações públicas/estatais e/ou organizações sociais, como, inclusive, o próprio CONAMAQ – que produziu algumas com financiamentos da Comissão Europeia, por exemplo, e visam tanto divulgar o conteúdo da CPE e da LMAD quanto orientar a construção das autonomias IOC. O ponto é que, se de um lado as cartilhas e a realização de seminários¹⁵ sobre as autonomias e demais temas correlatos (como terra/território e justiça *indígena originário camponesa*) contribuem para o conhecimento de seus direitos pelos interessados, de outro o que se percebe é um “fechamento” do processo de construção da autonomia, uma vez que é como se a cada vez que *expertos* discutem o tema, mais um “tijolo” de normativa externa às NeP IOC fosse construído. Ao fim e ao cabo, o que temos é a limitação do direito à livre determinação, ao pleno exercício dos modos de fazer política, justiça e de viver dos distintos NeP IOC, e um controle destes pelo Estado Plurinacional.

Ocorre que a promulgação da LMAD, que segue as recomendações da *Declaração* de 2007, incorporadas na CPE, não resolve problemas práticos relativos à implantação das autonomias em seus distintos níveis. Por exemplo, no caso das circunscrições indígenas, reconhecidas na CPE, estas, ao terem que escolher seus representantes pelos mecanismos tradicionais da democracia representativa, tiveram, nas eleições realizadas em 2009 e 2010 (que acompanhamos em campo), por exemplo, as divisões existentes no interior das organizações indígenas ressaltadas e acabaram por se converter em um espaço cobiçado pelos partidos políticos, algo que gerou tensões e conflitos no processo de escolha dos representantes pelas populações IOC.

Nas eleições de dezembro de 2009, se possibilitou a conversão de municípios em autonomias indígenas por meio de referendos, e estes foram realizados em algumas localidades¹⁶. As discussões e campanhas prévias à realização de ditos referendos foram marcadas por muitas tensões e conflitos que, em geral, tinham como principal mote a questão: “o que, exatamente, implica um município se tornar uma autonomia?” Nesse contexto de pouca clareza sobre em que consistiria, em termos práticos e administrativos, a mudança de um município para uma *autonomia indígena originário campesina*, o CONAMAQ advertiu que a autonomia indígena não pode se resumir em “colocar um poncho no município”. Isto é, a autonomia não se resume a uma simples mudança de nome, mas a uma configuração legal tal que permita aos povos que se autogovernem segundo as suas próprias normas e sobre a base de seu território. Para tanto, segundo os movimentos sociais indígenas, a construção de uma verdadeira autonomia indígena teria que partir dos usos e costumes, da institucionalidade, de cada povo e isso só poderia ser alcançado na medida em que a LMAD acolhesse as aspirações e demandas das organizações indígenas, o que aconteceu apenas em parte.

Segundo Prada (2012), ao discutir o atual estado do processo de construção do Estado Plurinacional, colocando em foco a LMAD e a lei de deslinde jurisdicional (de regulamentação) sobre justiça comunitária: “*Em realidade, o Executivo, particularmente os ministérios mais ativos para a elaboração da lei (de deslinde jurisdicional sobre justiça comunitária), entre eles, além do Ministério da Justiça, o Ministério de Autonomias e o Ministério da Presidência, tiveram um papel de vigilân-*

cia e controle, buscando limitar a todo custo os alcances da jurisdição indígena originária camponesa. Embora, em princípio, tenha havido participação das organizações indígenas e outras organizações sociais nas primeiras propostas da lei, estas ficaram marginalizadas abrindo caminho para a lei que o Executivo preparou. Nesse caso, a participação serviu para legitimar a lei do Executivo.” (Prada, 2012: 444) O que Prada sugere é que o Executivo tem, sistematicamente, esvaziado as discussões e controlado os processos de elaboração das leis de deslinde jurisdicional, o que, propomos, em boa medida tem se traduzido em uma atualização de mecanismos de controle das NeP IOC, na medida em que estes não tem podido conduzir livremente, de acordo com seus usos e costumes, a construção de sua autonomia.

A perspectiva dos movimentos sociais indígenas

O CONAMAQ, como outras organizações indígena-originárias, desiluiu-se com o *Proceso de Cambio*, já com o texto final da Constituição, que era bastante diferente da proposta do Pacto de Unidade e do rascunho que havia sido negociado no interior da Assembleia Constituinte. Segundo Albó (2012), uma vez superados os conflitos em torno da questão da “*capitalía plena*” para Sucre¹⁷, uma manobra da oposição que paralisou os trabalhos da Constituinte por longos meses; teve início nela o ciclo de debates que levou à elaboração do texto final. Mas em meio aos conflitos deflagrados a partir de agosto 2008¹⁸, com a articulação dos departamentos da Meia Lua (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Pando e Beni) no episódio de tentativa de *Golpe Cívico-Prefectural*, iniciou-se outro amplo debate e uma série de negociações, em especial no que tangia ao tema de autonomias, para garantir a aprovação do texto constitucional. Segundo Schavelzon, “*o tema aberto e indefinido* (no texto proposto como nova constituição) *por excelência era o da autonomia indígena com a qual se trata de institucionalizar formas de organização social e políticas próprias dos povos.*” (2010: 453) Não por acaso, foi o tratamento dado a esse tema que mais sofreu transformações ao longo do processo de construção do consenso que possibilitou a aprovação do texto final da constituição. Albó (2012) afirma que foi principalmente a Parte III da Constituição, que trata dos regimes autonômicos, que foi alterada mais profundamente em decorrência dos debates de concertação com a oposição, em sua maio-

ria representantes de departamentos da Meia Lua, que reivindicavam a autonomia departamental em termos que colocavam em risco a unidade da Bolívia; e que nesta fase final os movimentos sociais e a maioria dos constituintes, em particular os de extração mais popular, praticamente estiveram ausentes. Assim, na fase final da Assembleia Constituinte, os defensores das propostas do Pacto de Unidade, de movimentos sociais como o CONAMAQ, foram excluídos dos debates.

Já os questionamentos atuais, não apenas de grupos como CONAMAQ, são primordialmente em relação à normativa criada desde a promulgação da CPE, e se baseiam principalmente na recuperação de direitos previstos nos documentos de defesa de direitos indígenas internacionais incorporados ao sistema legal boliviano. Uma das reclamações que apareciam já enquanto estávamos em campo entre 2009 e 2010, e que pode ser observada correntemente nas declarações das organizações IOC à imprensa, diz respeito à não obediência nas leis de deslinde jurisdicional, como na criação do Tribunal Constitucional (que se deu apenas em 2011), do previsto na CPE e do consequente retrocesso no processo de construção do Estado Plurinacional.

A percepção, tanto por parte dos movimentos sociais indígenas quanto de certos grupos de intelectuais bolivianos, é de que o governo optou por conter as transformações e avanços previstos na CPE, por ter adotado um modelo político-econômico que é reformista, próximo a uma perspectiva identificada como “neodesenvolvimentista” e menos radical, em vez de dar seguimento ao projeto de transformação, com vistas à construção do Estado Plurinacional Comunitário e Autônomo, baseado no ideário do “viver bem” como forma alternativa de organização política econômica e de superação do capitalismo.

Se os movimentos sociais não formulam suas críticas exatamente nesses termos, podemos afirmar que as formulam de modo similar, uma vez que percebem no modo como tem sido conduzido o processo de elaboração das legislações que visam à regulamentação da autonomia e suas competências – como a que prevê o exercício da justiça comunitária –o uso, pelo governo, de estratégias de esvaziamento dos meios que lhes permitiriam exercer o autogoverno, a livre determinação e autodeterminação enquanto PeN IOC, conforme o que a CPE estabelece.

Jesús Jillamita¹⁹ revela o modo como parcelas dos movimentos sociais indígenas percebem a questão da autonomia e a elaboração da LMAD ao afirmar:

*Para nós, o direito indígena não é um fim, é um meio. Mas tem que estar no marco de uma institucionalidade que te permita exercê-lo. Vais ouvir das autoridades (de CONAMAQ), de que me serve que exista lei, que o governo o tenha reconhecido? Esses direitos não servem de nada. Eles dizem ‘quero regulamentar isso para exercer os direitos’. Mas estão conscientes de que não vão conseguir enquanto não se construa institucionalidade. E agora tudo é um desafio, no que diz respeito à autonomia, porque este é agora o grande conflito que temos nós, que impulsionamos tudo isto. Nós pensamos a autonomia em termos políticos, reivindicativos de território e governo. Não pensamos em termos de gestão. Como vai ser a gestão indígena no interior destas autonomias? Não pensamos. E é bem complexo para a autonomia por si mesma, o tema de gestão agora. (...) Então, claro, a autonomia em si mesma já é muito complexa, em termos de exercício competencial e em termos de gestão econômica financeira. Mas a autonomia é muito mais complexa, como vamos ensinar isso às pessoas? Não havíamos pensado desde esse ponto, mas se tivéssemos tido um indício, digamos... e é uma questão política... Ou seja, tínhamos uma preocupação, quando estávamos construindo com o pessoal da APG, fizemos um gráfico. A ver, no CONAMAQ o *sapxi* (parcela ou menor unidade a partir da qual se forma o *ayllu*) é a unidade mais profunda. Em seguida vem o *ayllu*, a *marka* e o *suyu*. Esta parte do *suyu* é a parte mais vulnerável que temos hoje organicamente. Não existe institucionalidade de *suyu*, porque está ainda em processo de construção. Conseguimos construir a institucionalidade do *ayllu* e *marka*, utilizando a TCO (terras comunitárias de origem), ou seja, nos utilizando desse processo de território reconstituído. Agora queremos construir a institucionalidade do *suyu* nos utilizando da autonomia. Este ainda é um desafio em construção, mas a Constituição diz que o Estado boliviano é autônomo. Ou seja, ‘ao final, que estamos fazendo?’, dizíamos. Ou seja, o Estado boliviano vai penetrar esse sistema? O Estado vai penetrar esse sistema. Se fizermos isso, estaremos fazendo uma política, não sei, integracionista do indígena, digamos, se deixamos que penetre em nosso sistema. Ou nós vamos dar, brindar, nosso sistema ao Estado boliviano para que o torne parte de sua estrutura? O que é o mesmo... A autonomia, de alguma maneira, faz com que o Estado tenha maior presença em tua autonomia*

originária. Claro, se queira ou não o Estado vai entrar em teu sistema. Percebe? Então a pergunta era: até onde vais deixar o Estado entrar para que não percas tua essência? Essa era a pergunta. Dissemos: agora vamos demandar autonomias de marka, mas, puxa, estamos dizendo até aqui vai entrar, isso é perigoso para o próprio CONAMAQ, pode desaparecer o conselho de governo. É perigoso! No artigo 30 (da CPE), está bem especificado... O Estado te reconhece como parte da estrutura orgânica do novo Estado Plurinacional. Isso é parte da reivindicação indígena? É parte da reivindicação indígena. Isso pedimos. Mas se o vês a partir de dentro, é o Estado que está vindo a essa estrutura da qual cuidaste mais de 500 anos. Não a deixaste ser perfurada por mais de 500 anos, por quê? Porque esta era a essência de tua cultura, de tua vida, o reservatório moral, tudo o que queiras. Mas agora estás oferecendo essa instituição tua ao Estado... Para que seja parte dele. E este Estado ainda está te dizendo: ‘atenção, vocês ainda são muito pequenos para exercer’ (...).

Essa longa citação nos permite refletir sobre muitas questões. Interessa destacar duas. A primeira é que os próprios movimentos indígenas e seus intelectuais têm consciência de que a questão da autonomia é complexa, em especial em relação ao tema da gestão desta; e que os próprios *indígena originário campesinos* têm dúvidas e dificuldades em lidar com esses aspectos gerenciais, necessitando, portanto de “orientação”. A preocupação de Jillamita em relação a como ensinar às pessoas a construir e gestar a autonomia coincide com a constatação comum entre membros dos movimentos sociais de que não sabem como “fazer a autonomia”. Nos debates que acompanhamos em La Paz em novembro de 2009, pudemos perceber que, embora façam uso dos termos da normativa internacional e conheçam artigos e parágrafos da CPE, existe uma grande insegurança entre os *indígena originário campesinos* em relação a como lidar com questões administrativas cotidianas das autonomias, bem como pouca clareza em relação a quais são as competências das autonomias municipais e IOC e ao modo como estas se relacionam com as competências departamentais e centrais, do Estado.

As dúvidas em relação aos âmbitos de gestão da autonomia e como operacionalizar os direitos conquistados pelas NeP IOC acabam abrindo o flanco para que, somado ao projeto “neodesenvolvimentista”, o

Executivo avance sobre os direitos conquistados e os ignore, como no caso de TIPNIS²⁰, em que os movimentos sociais indígenas acusam o governo de ter desrespeitado o direito de consulta livre e informada. Mayorga (2014) propõe que o que o episódio de TIPNIS revela é uma contradição entre um objetivo estatal de integração territorial, de exercício de soberania estatal visando o desenvolvimento econômico do país, e um direito coletivo das NeP IOC que reivindicam o respeito ao seu território. A questão que se coloca, portanto, é: quem decide sobre o uso do território? O governo do MAS optou por uma vertente nacionalista ao privilegiar o nacional em detrimento do respeito ao direito coletivo das NeP IOC. Esta opção do governo Morales-García Linera explicita que em seu projeto político prevalece uma lógica de construção estatal. A CPE reconhece direitos coletivos às NeP IOC, que incluem o autogoverno e outros direitos que são exercidos territorialmente e fundamentais para a constituição das autonomias IOC. No entanto, dado o fato de que aproximadamente dois terços do território boliviano é ocupado por NeP IOC, se o Estado Plurinacional permite que prevaleçam os direitos coletivos sobre os territórios de ditas populações, o Estado teria que admitir que não possui poder nem autoridade sobre estes dois terços do território. Nesta circunstância prevalece a soberania estatal, a razão de Estado, e a ideia de nação. Assim, embora os movimentos sociais IOC tenham participado da Assembleia Constituinte, participado da gestação de um novo ordenamento constitucional, conseguido que se reconheçam direitos coletivos na CPE, garantido a ampliação da cidadania com novos sistemas de direitos, e estejam no centro de todo o novo ordenamento jurídico boliviano, todas estas conquistas entram em choque com a lógica de manutenção da soberania estatal.

Em sua fala, Jillamita também indica o receio de desarticulação e cooptação dos movimentos sociais indígenas, como o CONAMAQ, pelo Estado – em consequência do processo de constituição do Estado autônomo previsto na CPE. Uma preocupação legítima por distintos motivos. De um lado, ao se estabelecer uma normativa relativa ao modo como se deve dar o exercício da autonomia, esta já se mostra limitada e pouco aberta ao exercício do direito de livre determinação e autodeterminação, indicando o oximoro que mencionamos anteriormente. De outro, a percepção corrente entre os movimentos sociais identificados como indígena originários, como o caso do CONAMAQ, é de que com

o governo Evo Morales pouco avançou em relação à conquista e consolidação de direitos dos povos indígenas. A afirmação de que durante os governos neoliberais as conquistas foram mais amplas e profundas é uma constante na avaliação das relações entre os movimentos indígenas e o governo Evo Morales no que tange aos direitos dos PeN IOC. Além disso, a dificuldade em fazer valer os direitos coletivos conquistados indica que o desenho da descentralização tem acontecido de modo truncado, pois o MAS concentra o poder político e impede que o regime de autonomias seja implementado mais rapidamente. A descentralização política, em especial a departamental, tem se mostrado uma necessidade para o avanço do projeto político boliviano, mas é justamente no nível departamental que o MAS tem menos força, pois tem perdido nas eleições departamentais em alguns lugares. Consequentemente, o governo tem trabalhado menos no sentido de garantir a descentralização neste nível da administração pública.

À guisa de conclusão

À luz do exposto até aqui, temos que o Estado Plurinacional, através do poder Executivo, tem recuperado um papel de protagonista em todos os campos, o que tem gerado tensões com os movimentos sociais indígenas e alguns retrocessos quando olhamos mais de perto os processos de constituição das AIOC. O que se pode observar é que ainda existem muitos pontos obscuros no modo como se construirão e efetivarão as autonomias IOC em todos os níveis, seja o nível TIOC, o municipal ou o regional. E que, se por um lado, se consolidou parte do processo de descentralização administrativa, iniciado nos anos de 1990, de outro, o Estado tem conseguido diminuir a velocidade em que se desenrolam os distintos processos de constituição de autonomias, na medida em que controla ditos processos também ao elaborar um conjunto de normativas de deslinde.

Na medida em que as NeP IOC necessitam do auxílio e orientação do órgão central para dar seguimento ao estabelecimento da autonomia o que se tem é um controle destas populações por parte do Estado Plurinacional. Não existe a possibilidade de livre exercício da autonomia, da livre determinação e autogoverno quando, a todo tempo, é preciso recorrer ao órgão central para poder dar algum passo na consecução de direitos e,

muitas vezes, o próprio Estado desrespeita esses direitos por privilegiar a lógica da garantia de soberania estatal. O que se pode observar na Bolívia é que também mecanismos indiretos de controle dos povos indígenas tem sido reatualizados sob a capa de reconhecimento de direitos.

Segundo Mayorga (2014), para o governo do MAS, o pluralismo reconhecido na CPE se dá em termos de manifestação da diversidade étnico-cultural. O pluralismo jurídico, o pluralismo econômico e o pluralismo cultural e linguístico são claros e se traduzem, inclusive, em instituições. O ponto é o pluralismo político, que se entende como “democracia intercultural”, isto é, a convivência de instituições da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia comunitária. Para Mayorga (2014), na Bolívia, hoje, existe uma tensão entre o grau de ampliação da democracia e a concentração de poder pelo Estado, que se traduz no fato de que, apesar do surgimento de novos atores e forças políticas, com uma profunda renovação que permitiu a ampliação da legitimidade do político, este processo veio acompanhado por uma concentração do voto no MAS, algo que permite que o processo decisional esteja nas mãos do “partido”²¹ que está no governo. Neste momento o MAS controla as duas câmaras plurinacionais, sete de nove governos departamentais e 85 por cento dos municípios. O que faz do MAS um “partido” hegemônico e que tem se distanciado cada vez mais dos movimentos sociais ligados aos NeP IOC, que ajudaram a construir seu caminho ao poder e foram a base de sustentação do governo ao longo, em especial, do primeiro mandato de Morales-García Linera.

Por fim, o que se torna evidente é que falar em autonomia e descentralização política é falar de poder, suas fontes, seu exercício e forma de distribuição. Ora, para se atingir a meta de construção de um Estado autônomo seria necessário que se estabelecesse entre o órgão central e as NeP IOC diálogos, negociações e ações colaborativas, algo que pouco tem acontecido na Bolívia. Ao que parece, o processo de construção do estado autônomo emperra porque descentralizar o poder, como exige esta nova configuração sócio-política e administrativa, vai de encontro aos planos de desenvolvimento econômico que se desenrolam hoje no país e coloca em xeque uma ideia de soberania. Enfim, parece que só com a revisão da noção de soberania seja possível que o projeto de Estado plurinacional e autônomo avance e se materialize.

Lista de siglas

APG- *Asamblea del Pueblo Guaraní*

AIOC – Autonomia Indígena Originário Campesina

CPE – Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

CONAMAQ - *Consejo Nacional de Ayllus Y Markas del Qullasuyu*

IOC – Indígena originario campesino

LMAD – *Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez*

MAS-IPSP - *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los*

Pueblos

NCPE - *Nueva Constitución Política del Estado*

NeP IOC – Nações e Povos Indígena Originário Campesinos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

TCO – Terras Comunitárias de Origem

TIPNIS - *Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré*

TIOC - Território indígena originário campesino

NOTAS

1. Este texto teve origem nas reflexões que surgiram por ocasião da defesa da tese de doutorado “Entre *wiphalas*, *polleras* e *ponchos* - Embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional”, junto ao PPGAS-USP, ocorrida em 15 de março de 2013. Agradeço ao conjunto da banca avaliadora pelas sugestões e críticas naquela ocasião. Parte das ideias aqui apresentadas foram discutidas no GT Diálogos etnográficos em torno a descolonizaciones epistémicas, autonomías y cosmopolíticas no modernas, da X Reunión de Antropología del Mercosur – RAM, realizada entre 10 e 13 de julho de 2013, em Córdoba, Argentina. Agradeço a Salvador Schavelzon e Spency Pimentel, coordenadores do GT, e aos colegas do grupo pelos debates. Evidentemente, todas as ideias e proposições aqui apresentadas são de minha inteira responsabilidade.
2. De agora em diante tratada como CPE.
3. Segundo Albó, “*Esse longo conceito, com somente um ‘s’ plural ao final das três últimas palavras e sem vírgulas intermediárias, deve ser tomado como uma unidade. Nessa forma, repete-se 69 vezes na CPE e as três últimas palavras – indígena originário campesino/as [IOC] – aparecem também muitas vezes mais, atrás de termos como povo, comunidade, autonomia, jurisdição etc. (...) O central, então, da expressão [NeP] IOC é sua referência àquelas nações e povos ou grupos humanos que existem desde antes da existência do Estado boliviano e inclusive da Colônia, a que faz referência o artigo 2 da CPE, e cujos descendentes formam até agora grupos socioculturais reconhecidos como tais. Embora agora por razões históricas prefiram utilizar um ou outro dos três termos assim unidos em conjunto...*”. (2010 b: 357) Neste sentido, é em reconhecimento à existência pré-colonial desses povos e nações que se outorgam a eles direitos especiais. O cuidado no texto constitucional em sempre mencionar *nações e povos* (NeP) revela a preocupação em que não se estabelecesse a ideia de que alguns grupos são já “nações” e outros não, estabelecendo algum tipo de hierarquia entre os mesmos. Embora a CPE, em seu Artigo 5º, Parágrafo I, reconheça 36 idiomas de nações e povos indígena originário campesinos como oficiais, segundo Albó (2010 a: 719), não se deve supor que exista a equiparação entre língua e pertencimento a uma “nação e povo”. Quando a CPE menciona apenas “povos”, isso indica que são grupos que não são entendidos como tendo “existência pré-colonial”.

4. Mecanismos de controle como os característicos dos documentos internacionais sobre direitos dos povos indígenas anteriores à Declaração das Nações Unidas de 2007. Como a Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957 - Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes.
5. De agora em diante tratada como LMAD.
6. Fundado em 1997, o CONAMAQ, tradicionalmente mais representativo de povos indígenas das terras altas, tem como seu principal objetivo a “*reconstitución de los Ayllus*”, das comunidades tradicionais andinas, visando reconstruir a territorialidade pré-colonial do *Qullasuyu*, bem como suas autoridades e formas tradicionais de vida comunitária.
7. Para informações sobre as revoltas que marcaram os primeiros anos do século XXI conferir Yamamoto, 2011.
8. A lei convocatória para a Assembleia Constituinte previa a realização de eleições em 2 de julho de 2006 e a instauração da assembleia no dia 6 de agosto de 2006, na cidade de Sucre.
9. O princípio de reciprocidade consiste em um sistema de trocas de bens, cujo principal é a provisão recíproca de mão de obra. São também objeto de trocas: alimentos, bebidas e festas, por exemplo. As trocas são socialmente reguladas e devem ser entre bens de valor equivalente.
10. O *Cabildo* é a instância onde se aprovam, observam ou decidem as grandes atividades ou projetos de uma comunidade, reúne todos os membros da comunidade e constitui-se numa prática de democracia direta.
11. A Lei de Participação Popular de 1994 deu origem a um conjunto de leis (como a Lei INRA de 1996, a Lei Florestal e a Lei de Municipalidades de 1999) promulgadas nos anos do primeiro governo de Sánchez Lozada (com Victor Hugo Cárdenas como vice-presidente). Essas leis transformaram a participação política das comunidades rurais, compostas por indígenas, permitiram a educação intercultural (combinando o espanhol e línguas nativas) e possibilitaram a titulação de terras coletivas. Foram avanços fundamentais, resultado da percepção do governo de então de que os indígenas eram a única força política capaz de fazer frente às “políticas neoliberais” em curso. No entanto, em vez de conter as demandas dos povos indígenas

e dos movimentos sociais indígenas, tais medidas favoreceram o fortalecimento da organização de tais movimentos e ensejaram mais mobilizações e reivindicações por parte dessas parcelas da população boliviana. Segundo Zuazo, “A municipalização permitiu a abertura de uma janela integradora e institucional para o empoderamento de setores subalternos rurais da sociedade. Em uma imagem de conjunto vemos que a municipalização determina o acesso à política por parte do setor rural na Bolívia. Este processo esteve intimamente ligado à presença de uma cidadania global que intervêm e tem influência nos processos nacionais. No caso boliviano, uma cidadania global presente via ONGs que acompanharam a organização e o empoderamento de setores rurais que viram na municipalização uma janela de oportunidade para a integração política” (2009: 28).

12. Nações e Povos Indígena Originário Campesinos.
13. Jesús de Machaca é a Sexta Sección Municipal da Província de Ingavi, do departamento de La Paz. Sua população, segundo o Censo de 2001, é de 13.247 habitantes e tem uma organização territorial tradicional com 26 *ayllus* e 70 comunidades, administrativamente representadas pelo *Cabildo* da *Marka de Jesús de Machaca*, com seus dois setores complementares denominados *Araxa* e *Manqha* (Parcialidade de Baixo e Parcialidade de Cima, respectivamente). Em consequência de sua identidade e organização originária, construiu-se na localidade um município próximo de sua realidade etnocultural, no sentido de fortalecer sua autonomia a partir de suas bases. O *Gobierno Municipal* de Jesús de Machaca está constituído pelo *Alcalde Municipal*, o *Consejo Municipal*, o *Comité de Vigilancia*, cargos cujos ocupantes são eleitos por meio de mecanismos da democracia representativa; mas existe uma instância superior que é o *Cabildo de la Marka*, que cabe a dois *Jach'a Mallkus* (líderes indígenas), que são escolhidos segundo os modos da democracia comunitária.
14. As “cartilhas” a que tivemos acesso versam sobre temas como: Interculturalidade e direito, Interculturalidade na Nova Constituição Política do Estado, ambas elaboradas pela *Defensoría del Pueblo*, órgão da justiça boliviana. E as elaboradas pelo CONAMAQ tratam das bases fundamentais do Estado Plurinacional; direitos indígenas na CPE; autonomias; jurisdição indígena originária camponesa na CPE; terra, território e meio ambiente na CPE; justiça indígena originária campesina; por exemplo.

15. Como os eventos, seminários e oficinas (como os que assistimos em La Paz durante a realização da pesquisa de campo, e aqueles sobre os quais tivemos notícia desde então) financiados por ONGs nacionais e internacionais e órgãos de cooperação internacional, cujo público é primordialmente composto por lideranças *indígena originário campesinas* de todas as regiões da Bolívia.
16. Em quinze dos 367 municípios bolivianos, foram realizados referendos sobre a transformação destes em autonomia *indígena originário campesina*; em onze a autonomia venceu.
17. Sucre é a capital constitucional do país, enquanto La Paz é a capital política e legislativa. A defesa da “*capitalía plena*” para Sucre gerou violentos conflitos durante a assembleia constituinte.
18. O ápice dos conflitos se deu com o “Massacre de Porvenir”, no departamento de Pando, no dia 11 de setembro de 2008. Nesta ocasião, uma marcha organizada por camponeses indígenas em apoio ao governo central, a Evo Morales, e contra as ações do governo do departamento (aliado de Santa Cruz, Tarija, Beni e Chuquisaca) foi violentamente reprimida na região de Porvenir, tendo como resultado 18 mortos e 30 desaparecidos.
19. Jesus Jillamita foi assessor técnico do CONAMAQ e, na ocasião da entrevista realizada em La Paz, em 19/05/2010, trabalhava como técnico no *Ministerio de Autonomías*.
20. Conflito deflagrado por uma marcha dos povos indígenas em defesa do Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, entre agosto e outubro de 2011, contra a intenção do governo Morales de construir uma estrada conhecida como Villa Tunari-San Ignacio de Moxos que passaria pelo coração do parque e colocaria em risco tanto a existência do parque quanto de muitas das comunidades que vivem lá. Até o momento, abril de 2014, o conflito ainda segue.
21. A palavra partido é grafada entre aspas porque o *Movimiento al Socialismo - MAS* se identifica como *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* e não como partido político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albó, Xavier (2010a). “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución” In *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. IDEA Internacional/Universidad Mayor de San Andrés/Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.
- Albó, Xavier (2010b). “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. In Miguel González; Araceli Burguete Cal y Mayor; Pablor Ortiz-T. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*. Flacso Ecuador/Cooperación Técnica Alemana-GTZ/ IWGIA/ CEISAS/ UNICH. Quito/Copenhague/México, D.F/ San Cristóbal de Las Casas.
- Albó, Xavier (2012). “Justicia Indígena en la Bolivia plurinacional”. In Boaventura Sousa Santos; José Luis Exime Rodríguez (coord.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Abya Yala/ Fundación Rosa Luxemburg. Quito, 2012.
- Convenção n° 107 da OIT (1957). <http://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20%28Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20107%29.pdf> (Acessado em 29/05/2013).
- Convenção 169 OIT (1989). http://www.planalto.gov.br/consea/Static/documentos/Eventos/IIIconferencia/conv_169.pdf (Acessado em 08/09/2009)
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. (2007). http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf (Acessado em 08/09/2009)
- Freitas, Caroline Cotta de Mello; Albó, Xavier (2013). “Entre *wiphalas*, *polleras* e *ponchos* - Embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional”. Tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação de Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo (MIMEO).

- Garcés V., Fernando (2009). “Os esforços de construção descolonizada de um Estado Plurinacional na Bolívia e os riscos de vestir o mesmo cavaleiro com um novo paletó” In Verdum, Ricardo (org.) *Povos Indígenas, Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Instituto de Estudos socioeconômicos – Inesc, Brasília.
- García Linera, Álvaro (coordinador), Chávez León, Marxa y Costas Monje, Patricia (2008). *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia – Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. Plural Editores, La Paz: 2008. (1ª. Ed. 2004)
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”*. La Paz, (2010).
- Iamamoto, Sue Angelica Serra (2011). *O nacionalismo boliviano em tempos de plurinacionalidade: revoltas antineoliberais e constituinte (2000-2009)*. Dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo (MIMEO).
- Mayorga, Fernando (2014). “El camino boliviano. Diálogos”. *Página12*. Argentina, 10 de fevereiro de 2014. <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-239515-2014-02-10.html> (Acessado em 15/02/2014)
- Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia*. La Paz, 2009.
- Prada, R. (2012) .“Estado plurinacional comunitario autonómico y pluralismo jurídico”. In B. Sousa Santos; J. L. Exime Rodríguez (coord.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Abya Yala/ Fundación Rosa Luxemburg. Quito.
- Rivera Cusicanqui, S. (1990). “Liberal democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosi”. *Journal of Development Studies*. Volume 26, issue 4, 1990.
- Rivera Cusicanqui, S. (1993). “La raíz: colonizadores y colonizados”. In X. Albó; R. Barrios (coord.). *Violencias encubiertas en Bolivia*. CIPCA/ Ediciones Aruwiñiri. La Paz.
- Rivera Cusicanqui, S. (2003). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado qeshwa y aymara 1900-1980*. Aruwiñiri. La Paz.
- Rivera Cusicanqui, S. (2004). “La noción de ‘derecho’ o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia”. *Aportes Andinos*, nº 11.

- Rivera Cusicanqui, S. (2008). “Violencia e interculturalidad. Paradojas de la etnicidad en la Bolivia de hoy”. *Willka – Análisis, pensamiento y acción de los pueblos en lucha – Volumen Racismo y elites criollas en Bolivia*. Año 2, n° 2.
- Schavelzon, Salvador Andrés (2010). *A Assembleia Constituinte na Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional*. Tese de doutorado apresentada a UFRJ/Museu Nacional/Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro (MIMEO).
- Stavenhagen, Rodolfo (2009). “Making the declaration work”. In Chaters, Claire & Stavenhagen, Rodolfo (orgs.). *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. IWGA, Copenhagen, Denmark.
- Urquidi, Vivian, Teixeira, Vanessa, & Lana, Eliana (2008). *Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas*. Cadernos PROLAM/USP (Brazilian Journal of Latin American Studies), no. 12. Disponível em http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_1_8.pdf (Acessado em 03/05/2010)
- Estado Plurinacional* (2010). Tese de doutorado apresentada a UFRJ/Museu Nacional/Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro. 2010. (MIMEO)
- Zuazo, M. (2006). “¿Este los mestizos – Diálogo con tres estudios sobre mestizaje y condición indígena en Bolivia”. *T'inkazos – Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia – PIEB. Año 9, n° 21.
- Zuazo, M. (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. Fundación Ebert, La Paz.

SUMMARIO

O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas na Bolívia: Tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania

Este texto consiste em uma reflexão sobre se a normativa boliviana, inspirada na Declaração de Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas (2007), e a experiência de construção das autonomias indígena

originário camponesas, caracterizariam um processo de descolonização das formas estatais ou indicariam uma atualização de mecanismos de controle destas populações por parte do Estado, que, em episódios recentes na Bolívia, optou por ignorar os princípios pluralistas previstos na Constituição Política do Estado. Propomos um debate sobre a legislação que rege a instituição do regime de autonomias indígena originário camponesas e o modo como estas tem se dado, questionando seu rompimento ou não com antigas formas de controle das populações indígena originário camponesas. Entendendo que o debate que se trava na Bolívia contribui para a reflexão sobre as possibilidades e limites de transformação no modo como os Estados lidam com os direitos indígenas e processos de descentralização política, realizamos uma reflexão acerca de um projeto de transformação da forma Estado-nação e constituição de engenharias institucionais e políticas alternativas a esta, apontando tensões e refletindo sobre possíveis limites encontrados na experiência boliviana. Para tanto, utilizamos o texto constitucional, de 2009, a Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 2010 e dados obtidos em campo, por meio de entrevistas com ex-assessores e membros de CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu), entre agosto de 2009 e junho de 2010, sobre a percepção dos movimentos sociais indígenas sobre a implementação deste conjunto de normativas.

ABSTRACT

The Regulation Process of Rural Native Indigenous Autonomies in Bolivia: Tensions among Pluralism, Political Decentralization and Sovereignty

This text is a reflection on whether Bolivian regulations, inspired in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007), and the experience of the development of Rural Native Indigenous Autonomies would characterize a process of decolonization from statist forms or would represent an updated control mechanism of such populations by the State. During recent events in Bolivia, the State chose to ignore the pluralist principles embodied in its Political Constitution. We propose a discussion on the legislation governing the implementation of the Rural Native Indigenous Autonomies system and the ways in which these autonomies have developed, challenging

whether they constitute a break with ancient forms of control of rural native indigenous peoples. Understanding that the current debate in Bolivia contributes to the analysis on the transformation possibilities and limitations of the way in which the States approach indigenous rights and political decentralization processes, we reflect on a project for the transformation of the State-Nation model and the development of institutional engineering processes and alternative policies, pointing at tensions and considering potential limitations found in the Bolivian experience. To this end, we refer to the 2009 Constitution, Andrés Ibáñez' Framework Law on Autonomies and Decentralization of 2010, and data collected from the field through interviews to former advisors and members of CONAMAQ (National Council of Ayllus and Markas of Qullasuyu), between August 2009 and June 2010, on the indigenous social movements' perception of the implementation of this set of regulations.

RESUMEN

El proceso de reglamentación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia: Tensiones entre pluralismo, descentralización política y soberanía

Este texto consiste en una reflexión sobre si la normativa boliviana, inspirada en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007), y la experiencia de construcción de las Autonomías Indígena Originario Campesinas, caracterizarían un proceso de descolonización de las formas estatales o indicarían una actualización de los mecanismos de control de tales poblaciones por parte del Estado. Este, en episodios recientes en Bolivia, optó por ignorar los principios pluralistas establecidos en su Constitución Política. Proponemos un debate sobre la legislación que rige la institución del régimen de Autonomías Indígena Originario Campesinas y el modo como éstas se están dando, cuestionando si hay o no una ruptura con antiguas formas de control de las poblaciones indígena originario campesinas. Por entender que el debate que se traba en Bolivia contribuye a la reflexión sobre las posibilidades y límites de transformación en el modo como los Estados encaran los derechos indígenas y los procesos de descentralización política, realizamos una reflexión acerca de un proyecto de transformación

de la forma estado-nación y de la constitución de ingenierías institucionales y políticas alternativas a ésta, apuntando tensiones y reflexionando sobre posibles límites encontrados en la experiencia boliviana. Para ello utilizamos el texto constitucional, de 2009, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 2010, y datos obtenidos en campo, a través de entrevistas con ex asesores y miembros del CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu), entre agosto de 2009 y junio de 2010, sobre la percepción que los movimientos sociales indígenas tienen de la implementación de este conjunto de normativas.

